

O segundo mandato de Lula e a política externa: poucas novidades

Miriam Gomes Saraiva

A eleição de Lula para um segundo mandato, que terá início em 2007, não deve mudar a política externa brasileira. Seu desempenho e seus resultados, apesar das críticas sofridas durante a campanha eleitoral, foram considerados bem-sucedidos pelo governo e já houve sinais de que se trata de uma área onde haverá continuidade.

O Itamaraty é uma corporação forte, com peso próprio e uma burocracia importante que historicamente concentra o processo de formulação da política externa. Desde 1990, coexistem em seu interior duas correntes com diferentes visões sobre a inserção internacional do país. A primeira defende uma projeção mais autônoma do Brasil na política internacional; tem preocupações de caráter político-estratégico dos problemas Norte/Sul; dá maior destaque à perspectiva brasileira de participar do Conselho de Segurança das Nações Unidas; prioriza as relações de cooperação Sul-Sul e busca um papel de maior liderança brasileira na América do Sul. Na literatura sobre o tema, é referida mais frequentemente como “nacionalista”. A segunda, sem abrir mão das reivindicações da primeira, procura dar maior importância ao apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência. Defende a idéia de uma inserção internacional do país a partir de uma *soberania compartilhada* e da *autonomia pela participação* (onde valores globais devem ser defendidos por todos). Neste caso, busca na América

do Sul uma liderança mais discreta¹.

O governo de Collor de Mello, mais liberal, foi seguido pela administração mais “autonomista” de Itamar Franco. O governo de Fernando Henrique Cardoso buscou conjugar as duas visões. A administração Lula, por fim, recolocou como eixo da política externa a corrente mais vinculada aos padrões tradicionais, de corte mais autonomista. Isto teve um impacto na política externa. Esta corrente vai manter pelo menos mais quatro anos de hegemonia no interior do ministério. O que pode eventualmente acontecer são mudanças em variáveis externas ao Brasil que incidam sobre o comportamento da diplomacia.

Na esfera da política internacional o governo de Lula vem atuando basicamente em duas frentes. Por um lado, recuperou a prioridade da candidatura do Brasil a membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, às expensas de seu principal aliado no Mercosul². Adotou um comportamento ativo de defesa da reforma da ONU e realizou um trabalho de conformação de alianças formando um grupo de candidatos ao Conselho de Segurança junto com Alemanha, Japão e Índia. Para este fim, optou por defender aspectos mais distributivos do comércio internacional e problemas de fome e pobreza que afetariam a estabilidade internacional (o combate ao terrorismo não foi assumido como prioridade). Neste segundo mandato as percepções sobre segurança internacional serão mantidas, mas os obstáculos enfrentados pelo projeto da candidatura brasileira na Assembléia Geral da ONU de 2005 diminuíram o ritmo da campanha, que será então mais discreta.

Por outro lado, em termos comerciais, o governo reforçou as questões político-estratégicas adotando um com-

Miriam Gomes Saraiva é doutora em Ciência Política e professora de Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Seu e-mail é miriamsaraiva@terra.com.br.

portamento pró-ativo. Empreendeu uma política incisiva de busca de mercados que resultou em um aumento das exportações e do superávit brasileiro. Atuou ativamente na defesa da perspectiva brasileira nas negociações realizadas pela Organização Mundial do Comércio, através de ação conjunta com outros países em desenvolvimento. O G-20, formado por países como Índia, China e África do Sul, tornou-se e seguirá sendo um fórum importante de atuação da diplomacia brasileira logrando condicionar os avanços das negociações da OMC à inclusão da questão dos subsídios à agricultura na sua pauta de discussão.

Desde 1990, coexistem no Itamaraty duas correntes com diferentes visões sobre a inserção internacional do Brasil. No governo Lula, a corrente “autonomista” obteve a hegemonia no ministério.

Em relação à área comercial, foram assinados acordos marcos de cooperação do Mercosul com a Índia e com a SACU (União Aduaneira da África Austral). Foram feitas diversas rodadas de negociações para o acordo de associação Mercosul - União Européia, mas sem êxito. A UE não conseguiu atender à principal área de interesse do Mercosul - abrir seu mercado agrícola para as exportações do bloco - enquanto o Mercosul não atendeu às reivindicações de liberalizar o comércio de serviços e abrir as licitações públicas para as firmas européias. Não se vê perspectivas de avanço, e as negociações estão condicionadas às negociações da OMC. No que se refere à formação da Área de Livre Comércio das Américas, o Itamaraty introduziu modificações no processo negociador visando criar ainda mais obstáculos para sua formação³. Atualmente as negociações estão estagnadas. A agenda comercial do continente nos próximos anos será a assinatura bilateral de acordos de livre comércio entre os Estados Unidos e países latino-americanos, e a diplomacia brasileira buscará implementar procedimento semelhante.

A ascensão da corrente mais autonomista do Itamaraty deu um novo impulso à cooperação Sul-Sul. Sua base é a crença de que estes países teriam características semelhantes ao Brasil - “dimensões continentais”, “reconhecida importância regional”, “população”, “produto interno bruto”, “recursos naturais” - e com interesse no reordenamento do sistema internacional: “países que não estão integrados estruturalmente a áreas mais amplas, ..., que vêm na globalização a possibilidade de realizar sua condição de potência e de não serem levados a optar por um esquema de associação periférica a uma das três grandes áreas... são os candidatos naturais a ter lugar de destaque na nova ordem mundial”⁴. Além dos acordos assinados e a atuação nos marcos do G-20, foi criado o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul com vistas a discutir temas relacionados à ordem internacional, às Nações Unidas e à tecnologia. Nestas iniciativas, a diplomacia brasileira mantém uma autonomia em relação aos parceiros do Mercosul, embora de certa forma se beneficie

de sua posição na região para ampliar sua projeção internacional.

Em relação aos Estados Unidos, o governo brasileiro vem atuando há muitos anos de forma autônoma no que diz respeito aos problemas do continente americano. Não há coincidência de opiniões no que diz respeito à forma de tratar estes temas - nem tampouco em relação à segurança internacional - e não se coloca possibilidade de se construir alguma atuação articulada. Por outro lado, não há enfrentamentos. A política externa brasileira vem mantendo em relação aos Estados Unidos um baixo perfil em termos políticos, junto com as divergências em temas da organização do comércio internacional e do protecionismo dos países desenvolvidos.

No que se refere à América do Sul, o processo de integração sob a liderança brasileira é considerado uma prioridade. Com este objetivo, buscou aprofundar o comportamento que já vinha sendo seguido na gestão de Cardoso. Sem abrir mão dos princípios da não-intervenção, a diplomacia brasileira incluiu em sua agenda um projeto de construção de uma liderança regional articulado à defesa da democracia, aos processos de integração regional, e às perspectivas de desenvolvimento nacional⁵. Buscou estabelecer vínculos fortes com os países vizinhos, atuando como mediador em situações de crise. Neste processo, o presidente Lula assumiu uma diplomacia presidencial importante. Esta posição significa uma revisão dos preceitos tradicionais da política externa brasileira não-intervencionista. Segundo Celso Amorim,

O Brasil sempre se pautou pela não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados. (...) Mas a não-intervenção não pode significar a falta de interesse. Ou dito de outra forma, o preceito da não-intervenção deve ser visto à luz de outro preceito, baseado na solidariedade: o da não indiferença⁶.

Como exemplo, a participação brasileira nas Forças de Paz do Haiti aponta para as iniciativas brasileiras de consolidar sua liderança na região e aumentar o peso no cenário internacional. Neste caso, o Brasil lidera uma força de imposição de paz das Nações Unidas; tipo de operação da qual historicamente evitou participar. Esta posição brasileira significa uma revisão dos preceitos tradicionais da política externa brasileira não-intervencionista.

Outra esfera de atuação importante na região foi a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Em 2000 havia ocorrido uma primeira reunião dos países sul-americanos em Brasília. A partir da eleição de Lula, a diplomacia brasileira concentrou esforços mais diretos na sua implementação. As idéias de maior integração econômica da região e defesa dos regimes democráticos foram discutidas. Em 2004 a CASA foi formalmente constituída em reunião presidencial em Lima e seu primeiro desempenho importante foi uma cúpula presidencial entre os sul-ame-

ricanos e os países da Liga Árabe organizada pelo governo brasileiro em 2005.

A atuação brasileira frente aos países da região experimentou, porém, uma diminuição de ritmo durante o mandato. A crise da política pelos escândalos de corrupção trouxe um arrefecimento da diplomacia presidencial, que vinha ocupando um papel importante. A autonomia que o Itamaraty mantém em relação à política permitiu-lhe seguir seu projeto de política externa, mas perdendo um importante trunfo. Por outro lado, a atuação brasileira nesta área conviveu também com algumas tensões. A partir do incremento de sentimentos nacionalistas, alguns países vizinhos vêm reivindicando concessões brasileiras no campo econômico. A nacionalização dos hidrocarbonetos implementada pelo governo boliviano, embora tenha afetado a Petrobrás, foi digerida pelo governo brasileiro. A empresa arcou com os custos. O país vem adotando uma posição pragmática e de baixo perfil que recebeu críticas na imprensa.

No entanto, estão sendo dados alguns passos no sentido de maior articulação do projeto de liderança nacional (democracia/integração regional/perspectivas de desenvolvimento nacional), que deve refletir-se em uma maior disposição brasileira de arcar com alguns custos da integração sul-americana. A diplomacia presidencial ativa deve ser retomada dando mais vigor ao comportamento brasileiro *vis-à-vis* a região⁷. A reeleição de Lula concedeu ao governo uma legitimidade que havia sido perdida com a crise, assim como novos espaços políticos para uma atuação internacional pró-ativa.

A atuação do governo de Lula no Mercosul vem sendo marcada por movimentos diferentes, oriundos de distintas correntes de pensamento que compõem o governo. A primeira diz respeito à visão de acadêmicos e lideranças pró-integração, que propõe um aprofundamento deste processo em termos políticos e sociais⁸. O Protocolo de Olivos e a formação do Parlamento do Mercosul são resultantes desta perspectiva e a tendência é seguirem nos próximos anos os esforços para uma maior institucionalização do bloco. A segunda visão, formulada na Chancelaria, prioriza uma ampliação do bloco através da entrada de novos Estados ou dos esforços de formação da CASA. Esta visão foi predominante na política externa durante o primeiro mandato. A assinatura do acordo de associação com os países da Comunidade Andina e a entrada da Venezuela atenderam a esta perspectiva. Ao mesmo tempo, busca manter um equilíbrio econômico no interior do Mercosul que favoreça os projetos brasileiros de desenvolvimento industrial e projeção econômica. Os desequilíbrios econômicos regionais internos ao Brasil dificultam que o país exerça o papel do *paymaster* no bloco ou na região e absorva custos dos parceiros menores.

Nos marcos do Mercosul, o eixo bilateral Brasil/Argentina é considerado estratégico em termos políticos pelo Brasil, paralelo à dinâmica do bloco orientada para o

campo econômico. A eleição, com poucos meses de diferença, de Lula e de Néstor Kirchner abriu espaços para a construção de uma parceria mais sólida no campo político entre os dois países. Mas depois de um início de aproximações, em meados do primeiro mandato de Lula, as relações viveram uma crise. Os investimentos brasileiros na integração sul-americana e na construção de uma liderança regional provocaram reações contrárias no governo argentino. Neste contexto, a diplomacia brasileira buscou manter um baixo perfil para não comprometer o eixo bilateral. Mais recentemente, a redução da diplomacia presidencial e do ativismo brasileiro trouxe maior equilíbrio com a Argentina, o que facilitou a superação da crise. A esperada reeleição de Kirchner deve dar continuidade à situação atual, mas o desequilíbrio no peso dos dois países no cenário regional e as assimetrias contribuem sempre para um perfil instável das relações.

Assim, embora o segundo mandato de Lula recém comece, já aparece que, no campo da política externa, a base será mantida. O que pode eventualmente acontecer são mudanças em variáveis externas ao Brasil que incidam sobre o comportamento da diplomacia. Ao que tudo indica, o comportamento externo brasileiro nos próximos quatro anos não será muito diferente do adotado no primeiro mandato.

Notas

¹ Identificada por analistas como “liberal”.

² A Argentina se opôs à candidatura brasileira, defendendo um rodízio entre os latino-americanos.

³ Durante o governo Cardoso a diplomacia brasileira já evitava assumir compromissos nesta área.

⁴ Documento do Itamaraty do período também “autonomista” de Itamar Franco, “O repensar do Itamaraty e da Política Externa Brasileira”, citado por Barros, Sebastião do Rego. “O Brasil e a Rússia”. In: *Temas de Política Externa Brasileira II – volume 2*, Fonseca Júnior, G. e Castro, S.H.Nabuco de (orgs). Brasília, Funag/São Paulo, Paz e Terra. 1994. p.117-136- passa bem a percepção desta corrente.

⁵ O trabalho de Rafael Villa, *Brasil: política externa e a agenda democrática na América do Sul*, apresentado no 4º Encontro Nacional da ABCP (Rio de Janeiro, PUC-Rio, 21-24 de julho de 2004) apresenta reflexões interessantes sobre o tema.

⁶ Discurso de Celso Amorim, de 2005, citado por Oliveira, Marcelo F. de. *Elites econômicas e política externa no Brasil contemporâneo*. São Paulo, IEEI. mimeo, 2005, p.21-22.

⁷ Isto já pode ser visto em viagem de Lula à Venezuela, com apoio a Hugo Chávez, em plena campanha eleitoral venezuelana.

⁸ Malamud e Castro. “Are Regional Blocs leading From Nation States to Global Governance? A Skeptical Vision from Latin America.” *Iberoamericana, Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* 37(1), Estocolmo, 2007. definem esta perspectiva como discurso progressista.